



Europe sociale et Europe de l'emploi : l'apport de Douglass North à l'explication des trajectoires nationales

Christine Erhel, Bruno Palier

► To cite this version:

Christine Erhel, Bruno Palier. Europe sociale et Europe de l'emploi : l'apport de Douglass North à l'explication des trajectoires nationales. Économies et sociétés. Série AB, Économie du travail, 2005, 26, pp 1531-1556. halshs-00271903

HAL Id: halshs-00271903

<https://shs.hal.science/halshs-00271903>

Submitted on 15 Apr 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Europe sociale et Europe de l'emploi : l'apport de Douglass North à l'explication des trajectoires nationales

Christine Erhel (Université Paris I, CEE et MATISSE), Bruno Palier (CNRS, CEVIPOF)

Résumé

Les évolutions des politiques sociales et des politiques de l'emploi en Europe posent des enjeux complexes d'analyse : en effet, les systèmes de protection sociale et de politique de l'emploi se caractérisent par la persistance de trajectoires différenciées suivant les pays (propriété dite de dépendance du sentier) ; cependant, il faut également pouvoir rendre compte de changements innovants qui s'écartent du sentier initial.

Cet article propose l'application d'une grille de lecture néo-institutionnaliste à l'analyse de la dynamique des politiques sociales et des politiques de l'emploi en Europe. A partir des travaux de North (1990), l'article se concentre sur la notion de *path dependence*, envisageant ses fondements théoriques et ses apports. Il ouvre ensuite sur les questions plus générales de conceptualisation du changement institutionnel. Du point de vue empirique, ceci permet de mettre en perspective les réformes nationales des années 90, ainsi que le processus de coordination des politiques de l'emploi issu du sommet du Luxembourg (méthode ouverte de coordination).

Mots clés : politique de l'emploi, politique sociale, Union Européenne, institutionnalisme

Codes JEL : B25, I3, J4

Summary

Analysing social and labour market policies in Europe is a complex matter : on the one hand, these policies follow divergent and path dependent trajectories ; on the other hand, some innovating reforms have taken place.

This paper applies a neo-institutionnalist framework to the analysis of social and labour market policies dynamics. It focuses more precisely on path dependence theory (as developed in North, 1990), its mechanisms and main conclusions. Then it deals with some more general questions about institutional change theory. From an empirical point of view, this framework helps to get insights about national reforms in the 1990s, and about the new employment strategies coordination process which was launched at the Luxembourg summit (open method of coordination).

Key words : labour market policy, social policy, European Union, institutionnalist theory

Codes JEL : B25, I3, J4

L'analyse des évolutions et des réformes des politiques sociales et des politiques de l'emploi en Europe, tout autant que du rôle joué par l'échelon européen dans ces dynamiques, pose des enjeux d'analyse particulièrement complexes. En effet, quelle que soit l'approche méthodologique retenue, les travaux comparatifs montrent que l'une des caractéristiques fortes des systèmes nationaux de protection sociale et de politique de l'emploi réside dans leur diversité¹. Dans ce contexte, la question de la nature des réformes peut donner lieu à débat, entre des approches qui considèrent essentiellement que celles-ci s'inscrivent dans la continuité des trajectoires antérieures², et des travaux qui soulignent l'existence de changements innovants, conduisant le cas échéant à des phénomènes de convergence partielle entre des pays³. Or ce problème d'interprétation de la nature du changement a acquis une importance plus grande au regard de l'analyse des politiques européennes, qui interviennent depuis 1997 dans le domaine de l'emploi (puis de l'inclusion sociale) au travers d'une procédure de coordination fondée sur l'affichage d'objectifs et d'indicateurs non contraignants (dite « méthode ouverte de coordination »).

Du point de vue théorique, ces questions relèvent d'une théorie du changement institutionnel, dont un enjeu central est d'identifier des mécanismes expliquant les phénomènes de persistance des différences entre les institutions et politiques nationales, ainsi que leurs éventuels infléchissements. L'ouvrage de Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (1990) présente un certain nombre de pistes dans ce sens : en particulier, il propose une application aux institutions du concept de *path dependence* (« dépendance du sentier »), développé autour des analyses de l'innovation et du changement technologique, et ouvre sur un cadre plus général, permettant également de penser les innovations institutionnelles et leur origine. L'objectif de cet article est de montrer les apports et les limites d'une telle approche théorique du changement par rapport à la compréhension des dynamiques observables en Europe dans le domaine des politiques sociales et de l'emploi. Nous nous concentrerons dans un premier temps sur les explications de la *path dependence*, et sur les conditions d'application des concepts sous-jacents à l'analyse des politiques sociales et de l'emploi (section 1). Puis nous poserons la question des différents types de dynamiques institutionnelles envisageables du point de vue théorique, ce qui nous permettra de proposer un éclairage sur les perspectives et les outils de la coordination des politiques nationales en matière d'emploi et de politiques sociales dans l'Union Européenne (section 2).

¹ MIRE (1995, 1996, 1997, 1999), Barbier, Gautié (1998), Cadiou *et al* (2000).

² Même lorsqu'il s'agit d'une tendance apparemment générale, par exemple la tendance à l'activation des politiques sociales (Barbier, Ludwig-Mayerhofer, 2004).

³ Erhel, Zajdela (2004).

Section 1- Le concept de *path dependence* et son application aux politiques sociales et aux politiques de l'emploi

De manière très générale, le concept de dépendance du sentier correspond à une situation où les avancées passées dans une direction donnée induisent des mouvements ultérieurs dans la même direction. En économie, une telle situation résulte de phénomènes de rendements croissants : la probabilité d'avancer le long d'une trajectoire donnée augmente en effet au fur et à mesure que l'on avance, si les coûts de sortie (ou de choix d'une option alternative) augmentent le long de cette trajectoire. Nous analyserons dans un premier temps les mécanismes expliquant ce type de dynamique, puis nous discuterons de leur pertinence théorique pour les politiques sociales et d'emploi, avant de proposer une application au cas européen.

1.1 *Path dependence* et rendements croissants : de l'analyse technologique à l'économie institutionnelle

La relation entre *path dependence* et rendements croissants a tout d'abord été mise en évidence dans la littérature portant sur l'évolution des technologies (David, 1985 ; Arthur, 1989, 1994). Nous en rappellerons les principaux résultats, avant de présenter les conditions de leur application aux dynamiques institutionnelles, telles qu'elles sont analysées par North (1990).

En économie industrielle, une question importante est de comprendre certaines propriétés du choix technologique, et en particulier l'existence de cas de persistance de la solution initialement retenue, alors même que des alternatives plus efficaces existaient.

A la suite de David (1985), qui analysait le cas du clavier QWERTY, devenu un standard alors même que son émergence était largement accidentelle, Arthur (1989) propose le raisonnement suivant. Si l'on considère une situation où il existe deux technologies concurrentes, caractérisées toutes deux par des rendements croissants, on ne sait pas *a priori* laquelle des deux va l'emporter. Mais si du fait d'une caractéristique initialement non connue par les agents, ou d'un « petit événement historique », l'une d'entre elles prend un avantage

sur l'autre, alors celle-ci va dominer et maintenir une position monopolistique (même si elle s'avère ensuite moins efficace que celle qui a été abandonnée).

Ce résultat est lié à l'hypothèse de rendements technologiques croissants : ce sont les rendements croissants qui conduisent à ce que la première solution choisie s'impose de manière durable, toute solution alternative devenant alors plus coûteuse en termes relatifs.

Arthur (1989) précise les conditions d'émergence des rendements croissants dans le domaine technologique, qui correspondent également aux conditions nécessaires pour mettre en évidence des phénomènes de dépendance du sentier.

Selon cet auteur, il existe quatre caractéristiques de la technologie et de son contexte susceptibles de donner naissance à des rendements croissants : l'existence de coûts fixes, les effets d'apprentissage, les effets de coordination, et l'existence d'anticipations adaptatives.

Le premier argument est classique : en présence de coûts fixes (ou de coûts d'installation), le coût moyen décroît avec le niveau de production, ce qui donne un avantage au choix et au maintien d'une option unique.

L'existence d'effets d'apprentissage (de type *learning by doing*), qui sont d'autant plus fréquents que le processus de production est complexe, incite également les agents à continuer d'utiliser la même technologie, plutôt qu'à en changer.

Les effets de coordination existent dès lors que les bénéfices qu'un agent tire de son activité augmentent si d'autres adoptent la même option. En matière technologique, ceci renvoie à l'idée d'externalités de réseau : l'attractivité d'une technologie croît avec le nombre d'utilisateurs. Ceci est particulièrement vrai lorsque la technologie doit être compatible avec une infrastructure donnée (par exemple le *software* avec le *hardware*, les automobiles avec le réseau routier et les stations essence, etc.). Dans ce cas, le recours croissant à une technologie encourage l'investissement dans les infrastructures associées, ce qui renforce en retour l'incitation (voire la contrainte) à utiliser le produit.

Enfin, en présence d'anticipations adaptatives, on peut penser que les firmes vont chercher à éviter d'investir dans des solutions qui ne seront pas retenues par les autres, et donc non soutenables à long terme (« choisir le bon cheval »). Les effets de coordination se doublent alors de mécanismes auto-réalisateurs liés aux anticipations sur les perspectives technologiques futures.

Ces mécanismes d'auto-renforcement conduisent à quatre propriétés du choix technologique :

- il existe une multiplicité d'équilibres et le résultat du processus dynamique ne peut être déterminé ;

- le résultat peut être inefficace (dans le cas où une technologie « meilleure » qu'une autre perd du fait de la malchance) ;
- il existe des phénomènes de verrouillage (une fois une solution atteinte, il est difficile d'en sortir) ;
- enfin, sous ces hypothèses, il existe des phénomènes de *path dependence* : de petits événements ou hasards peuvent déterminer des solutions, qui, une fois qu'elles dominent, conduisent à une trajectoire particulière.

Ces arguments en faveur des rendements croissants et de l'hypothèse de dépendance de sentier ont été appliqués à d'autres domaines que la technologie : outre le lien avec les théories de la croissance endogène (Romer, 1986), on peut insister sur leur rôle dans l'explication de la localisation spatiale de la production (Krugman, 1991), ou encore dans l'émergence et le changement institutionnel (North, 1990). C'est ce dernier aspect qui nous intéresse principalement ici.

Dans l'ouvrage de North (1990), la référence aux travaux d'économie industrielle précédemment cités est explicite : en termes méthodologiques, North procède bien au transfert d'un concept et de son analyse du champ de l'analyse technologique à celui de l'analyse institutionnelle (« *Can one extend this argument of technological change to institutional change ?* », p 94).

North démontre l'existence des quatre mécanismes d'auto-renforcement dans le champ de l'analyse des dynamiques institutionnelles. Les coûts d'installation initiaux d'une nouvelle institution (il prend l'exemple une Constitution) sont très élevés ; les effets d'apprentissage associés à un nouvel ensemble d'opportunités sont très importants ; les effets de coordination résultent à la fois de l'émergence de règles formelles entre les organisations, et de règles informelles qui modifient et étendent les règles formelles ; les anticipations auto-réalisatrices se manifestent dès lors que l'accroissement de la prévalence de formes de contrat fondées sur une institution spécifique réduit l'incertitude sur la permanence de l'institution.

Par rapport aux analyses de la technologie, l'extension institutionnelle de l'hypothèse de rendements croissants et de son corollaire en termes de dépendance de sentier introduit deux éléments supplémentaires, qui tiennent à la nature des institutions pour North. En effet, il les définit comme un ensemble de règles formelles et informelles, auxquelles les agents adhèrent généralement, que ce soit pour des raisons normatives, cognitives ou matérielles. Par rapport à d'autres auteurs néo-institutionnalistes, North met l'accent sur une notion d'environnement institutionnel et souligne l'incomplétude des institutions formelles (constitution, lois, droits de

propriété) et l'importance des règles informelles, telles que les coutumes, les traditions, les représentations communes, largement héritées de l'histoire⁴. Une telle conception de la nature des institutions implique la complexité des structures et des formes institutionnelles, ce qui accroît les effets d'autorenforcement et de rendements croissants : « *the interdependent web of an institutional matrix produces massive increasing returns* (p 95) ».

L'idée de complémentarité institutionnelle et d'interdépendance est ainsi centrale : les innovations institutionnelles induisent des formes organisationnelles complémentaires (notamment informelles), qui peuvent à leur tour générer de nouvelles institutions complémentaires. De plus, North se différencie d'Arthur par l'introduction d'imperfections de l'information et de coûts de transaction, qui conduisent à l'imperfection des mécanismes de rétroaction et laissent finalement une place aux représentations et à l'idéologie. La dépendance de sentier institutionnelle repose sur les mêmes mécanismes d'auto-renforcement que dans le domaine technologique (rendements croissants) ; toutefois, ces mécanismes sont renforcés par la nature particulière des institutions (nature « matricielle »), et altérés par l'existence des coûts de transaction qui laissent place à des facteurs non strictement économiques dans les décisions des agents.

Pour North, les propriétés de verrouillage et de dépendance du sentier s'appliquent aux institutions, mais leur analyse est plus complexe et difficilement formalisable.

« *The interplay between the polity and the economy, the many actors who have varying degrees of bargaining strength in influencing institutional change, and the role of cultural inheritance that appears to underlie the persistence of many informal constraints all contribute to this complexity* [p 104] ».

1.2 La dépendance de sentier et les politiques sociales

Les politiques sociales (et les politiques de l'emploi) ont une nature particulière.

Les sources d'imperfection de l'information sont multiples : au niveau global, et pour les pouvoirs publics ou partenaires sociaux, les déterminants fondamentaux de l'équilibre financier de la protection sociale (évolution démographique, progrès de la médecine, conjoncture économique) ne sont que partiellement prévisibles. La décision doit s'appuyer sur des *scénarii*, très largement divergents suivant les hypothèses (cf. les termes du débat sur les

⁴ Sur ce point voir aussi Bessy, Brousseau, 1997.

retraites⁵). Au niveau microéconomique, l'incertitude caractérise les risques individuels (décès, maladie, perte d'emploi).

Il existe par ailleurs de nombreux contextes où les coûts de transaction sont élevés, tels que les négociations salariales ou conventionnelles au niveau macroéconomique ou au niveau de la branche, la signature d'un contrat de travail ou d'un contrat d'insertion (par exemple dans le cas du RMI en France) au niveau micro.

Les facteurs d'interdépendance, constitutifs de la « matrice institutionnelle », sont nombreux et complexes. Ces interdépendances proviennent tout d'abord des modes de financement (Schmid *et al*, 1992) : dans les systèmes bismarckiens, une hausse du chômage réduisant les ressources tirées des cotisations et augmentant mécaniquement les dépenses d'indemnisation risque de conduire à une baisse des dépenses de formation et/ou d'aide à l'emploi aggravant la situation sur le marché du travail (baisse « mécanique » du taux d'activité de la dépense). Dans la plupart des pays, une restriction des dépenses d'indemnisation du chômage risque d'avoir des conséquences sur les dépenses consacrées aux minima sociaux, entraînant soit une simple modification de la structure des dépenses sociales (si l'assurance chômage est financée par l'Etat), soit une modification de la répartition entre partenaires sociaux et Etat (cf. la forte croissance des dépenses d'assistance au RU avec la mise en œuvre de réformes libérales). Ces mécanismes expliquent en partie la grande inertie des dépenses sociales, voire l'existence de cercles vicieux conduisant à une détérioration cumulative de la situation financière.

Les modes de financement sont eux-mêmes liés à un ensemble de règles juridiques, dont certaines sont reconnues comme des droits fondamentaux (préambule de la Constitution de 1948 en France, Charte européenne...). Ces règles sont instrumentées par des acteurs, et complétées par des contraintes informelles.

Ces interdépendances complexes conduisent à des effets d'apprentissage et de coordination, qui sont en grande partie de nature cognitive (diffusion progressive d'un savoir commun, et de représentations politiques et sociales).

Enfin, les effets d'autorenforcement liés aux anticipations jouent également de manière importante. La présence d'une protection collective contre les risques structure les comportements des individus, dès lors qu'elle est perçue comme durable. En particulier, ils limitent alors leurs assurances individuelles (ou leur épargne), ce qui rend politiquement et socialement difficile toute remise en cause des principes de la protection sociale. De ce point de vue, le passage d'un financement des retraites par répartition à un financement par

⁵ Cf. par exemple Charpin (1999).

capitalisation est apparu impossible, puisqu'il pose le problème des retraites d'une génération d'actifs n'ayant pas anticipé une telle réforme.

Les caractéristiques des politiques sociales correspondent ainsi aux hypothèses permettant de conduire à des phénomènes de dépendance de sentier : les mécanismes d'autorenforcement analysés dans le domaine technologique s'appliquent (coûts fixes, effets d'apprentissage, de coordination, d'anticipations adaptatives), ainsi que les facteurs proprement institutionnels identifiés par North. Il s'agit en effet d'un domaine où les notions d'interdépendance, de réseau institutionnel complexe, d'interaction entre facteurs économiques et facteurs politiques, tels que North les met en avant, sont particulièrement forts.

Quelles sont les conséquences de la dépendance de sentier ? A la suite de North, on retiendra deux conclusions fondamentales : la première, c'est que l'histoire compte (« *history matters* », p100), autrement dit la compréhension des institutions actuelles et en particulier des divergences et spécificités nationales ne peut être déconnectée d'une analyse historique ; la seconde, c'est qu'un choc identique ne conduira pas à la convergence. Dans chaque pays, un même changement initial (par exemple une modification des prix relatifs, ou l'imposition de nouvelles règles communes) va entraîner des adaptations à la marge, qui seront déterminées par le pouvoir de négociation relatif des organisations, qui ont évolué antérieurement dans un environnement institutionnel d'ensemble spécifique. Un même choc conduit ainsi à des ajustements marginaux, différenciés en fonction des arrangements institutionnels préexistants, et non à la convergence.

« [...] *a common set of fundamental changes in relative prices or the common imposition of a set of rules will lead to widely divergent outcomes in societies with different institutional arrangements.* [p 101]»

Un tel cadre théorique prédit donc de comprendre la non convergence des politiques sociales nationales face à des modifications communes de leur contexte de mise en oeuvre.

1.3 Différences institutionnelles et persistance : le cas des modèles nationaux de politiques sociales et de politiques de l'emploi en Europe

L'analyse théorique présentée ci-dessus débouche sur deux hypothèses : les choix institutionnels résultent d'une histoire, et impliquent des phénomènes de persistance et de non convergence.

Il nous semble que ces deux hypothèses peuvent être appliquées aux modèles nationaux de politiques sociales et de politiques de l'emploi en Europe.

En effet, les travaux comparatifs existants conduisent à différencier les pays en fonction des principes fondateurs de la protection sociale et de leur référentiel historique (assurance, assistance, et universalisme), aboutissant à des typologies parfois complexes et soumises à débat (Théret, 1997). La référence centrale depuis les années 90 demeure la typologie d'Esping-Andersen (1990), qui distingue entre trois modèles de protection sociale : un modèle « nordique », caractérisé par l'universalisme, un niveau élevé de prestations, des services sociaux gratuits et un financement par les recettes fiscales ; un modèle « libéral », où les allocations sont très faibles, fixées à un taux plancher, et financées par l'impôt (conception beveridgienne de l'Etat-providence). En termes de principe d'intervention, ce modèle tend à réduire les responsabilités de l'Etat à la correction des défaillances du marché. Il aboutit en pratique à un système dual (d'un côté les classes moyennes et supérieures ont accès à des assurances privées, de l'autre les allocations publiques sont centrées sur les plus pauvres). Enfin, dans le modèle dit « continental », la protection sociale s'appuie sur la tradition bismarckienne d'assurance. Les droits sociaux sont liés à l'emploi, et au versement de cotisations sociales assises sur les salaires.

La diversité des modèles de protection sociale en Europe est donc manifeste au niveau des objectifs et des instruments des politiques sociales (modes de financement, règles de définition des droits sociaux, formes institutionnelles –services publics, assurances privées...). Conformément aux analyses de North, elle apparaît comme le produit d'une histoire.

On retrouve les mêmes sources d'hétérogénéité au niveau des politiques de l'emploi. En effet, leurs objectifs sont très différents suivant les pays, et apparaissent à bien des égards complémentaires des principes fondateurs de l'Etat Providence (Barbier, Gautié, 1998). Les pays du Nord de l'Europe se caractérisent par une tradition de recours très important aux politiques actives de l'emploi, qui constituent un des outils fondamentaux d'articulation entre compétitivité économique et stabilité sociale : ils se différencient par des taux d'activité relativement élevés⁶. Dans le « modèle suédois », la politique active de l'emploi a une vocation structurelle d'aide à la mobilité de la main d'œuvre dans un contexte de réallocations sectorielles importantes, tout autant que de maintien du consensus social (qui implique à la fois un niveau de salaire élevé et égal quel que soit le secteur et la région et un objectif de

⁶ C'est le cas de la Suède (cf. tableau infra), mais aussi de la Finlande et du Danemark.

plein emploi). Dans les pays « libéraux » (au sens d'Esping-Andersen, 1990), la politique de l'emploi a, au contraire, une fonction minimale d'amélioration du fonctionnement du marché du travail (circulation de l'information, intermédiation). Au sein des pays « continentaux », il convient de décomposer entre ceux où la politique de l'emploi relève dans son ensemble d'un financement par les cotisations sociales (Allemagne), et ceux où les mesures actives relèvent du budget de l'Etat (France). Ces pays combinent plusieurs logiques, que l'on peut difficilement associer à un modèle interprétatif unifié : tradition d'intervention par la formation en Allemagne, « tradition » relativement récente de ciblage en France, où la politique active de l'emploi « naît » sous la forme de mesures catégorielles (ciblage sur les jeunes). Les différences d'objectifs et de référentiel théorique implicite se doublent ainsi d'une hétérogénéité des instruments : les politiques ciblées caractérisent les pays continentaux, tandis que les pays du Nord et le R-U mobilisent essentiellement des mesures générales. Ces dimensions s'articulent par ailleurs avec les caractéristiques institutionnelles plus générales des marchés du travail (degré de protection de l'emploi, place des partenaires sociaux, degré de consensus, niveaux de négociation –salariales en particulier)⁷.

L'hétérogénéité institutionnelle constitue ainsi un premier résultat important de l'analyse des politiques sociales et des politiques de l'emploi en Europe.

D'un point de vue plus dynamique, si l'on cherche à caractériser les trajectoires des politiques nationales, un ensemble de faits confirment l'hypothèse selon laquelle ces politiques nationales suivent des trajectoires différenciées, en dépit de chocs largement communs (macroéconomiques, démographiques –vieillesse-, sociaux). Les problèmes posés aux différents systèmes ne sont pas identiques, et les réponses politiques se caractérisent par un lien très fort au passé (Palier, Bonoli, 1999 ; Erhel, Zajdela, 2004).

La diversité des institutions entraîne en effet, en premier lieu, une hétérogénéité des déclinaisons nationales de chocs globalement communs. Dans le système anglo-saxon, la montée du chômage a créé deux problèmes majeurs : un problème de financement, directement assumé par les finances publiques, puisque les dépenses sociales reposent sur le budget de l'Etat, et un problème de légitimité des conditions d'octroi des prestations. En effet, la plupart d'entre elles sont servies sous conditions de ressources, de telle sorte que la

⁷ On ne développera pas ici ces aspects bien connus et largement commentés dans la littérature économique, y compris d'inspiration néo-classique (Layard *et al*, 1991, travaux sur le néo-corporatisme, par exemple Calmfors et Driffill, 1988), ou régulationniste (Boyer, 1986). Pour des confirmations empiriques récentes de ces facteurs d'hétérogénéité, voir Cadiou *et al* (2000). L'Horty et Rugani (2000) étendent l'analyse de l'hétérogénéité entre les pays européens au delà du fonctionnement du marché du travail, aux structures sociales et démographiques.

dégradation de la situation sur le marché du travail a conduit à un très fort accroissement du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et des allocations chômage, sans que celles-ci soient liées à des cotisations préalables. Cette situation explique en partie l'émergence des problèmes de dépendance et de désincitation au travail (accentuée par le fait que la croissance de l'emploi à temps partiel a réduit l'écart entre prestations et revenus du travail). Dans les systèmes continentaux, les politiques sociales rencontrent deux problèmes principaux, d'une part le fait que les cotisations sociales, souvent accrues pour financer des dépenses elles-mêmes croissantes, pèsent sur le coût du travail, d'autre part un problème de couverture sociale des individus n'ayant pas cotisé (ou pas suffisamment). Les pays nordiques ont surtout connu des problèmes d'ordre macroéconomique (ouverture très forte des économies, problèmes de compétitivité et de niveau trop élevé des taux d'intérêt), qui ont posé le problème de la soutenabilité de l'Etat-providence et des interventions volontaristes sur le marché du travail.

Dans l'ensemble, ces problèmes différenciés ont généré des réponses des politiques économiques et sociales s'inscrivant dans la continuité des principes fondamentaux, sans rupture par rapport aux modèles définis précédemment.

En Grande-Bretagne, le rôle du marché a été renforcé (privatisations, flexibilisation du marché du travail), et la nature résiduelle des prestations sociales, accompagnée d'un contrôle social fort, a été accentuée. Dans les pays continentaux, les systèmes antérieurs ont été globalement conservés, avec des aménagements (modalités de calcul des pensions de retraite par exemple, en France et en Allemagne –allongement de la période de référence ; introduction de la dégressivité des allocations chômage). Les pays scandinaves ont mené des réformes parfois importantes dans les années 90 (privatisations partielles, décentralisation, baisse du niveau des prestations), mais sans remettre en cause les principes fondateurs (universalisme, consensus social).

Au total, les différences structurelles entre les politiques sociales et les politiques de l'emploi nationales, héritées de l'histoire et des traditions nationales, semblent largement s'auto-renforcer. Les institutions filtrent les chocs communs en les différenciant, appelant ainsi des réponses elles mêmes différentes. Cette propriété de dépendance par rapport à la voie empruntée à l'origine correspond bien à un phénomène de dépendance du sentier, tel qu'il a été défini sur le plan théorique.

Mais la théorie de la *path dependence* doit être complétée par une analyse plus générale du changement institutionnel. Reconnaître l'existence de phénomènes de dépendance de sentier n'implique pas l'absence de réformes, qui peuvent amener des évolutions structurelles des politiques nationales.

Section 2- Réformes et changement institutionnel

Sur un plan théorique et empirique, il est possible de compléter les approches en termes de *path dependence* par une analyse plus générale des dynamiques institutionnelles, incluant la possibilité de changement innovant et d'écart par rapport à la trajectoire initiale (2.1 et 2.2). Cependant, les outils d'analyse présents chez North demeurent très flous sur la question de l'origine du changement : nous explorons quelques pistes en ce sens à partir de la question de la coordination européenne des politiques de l'emploi (2.3).

3-1 Théorie néo-institutionnelle du changement et politiques publiques : les pistes théoriques

Les mécanismes de la *path dependence* sont intégrés, dans l'analyse de North (1990)⁸, à une théorie plus générale du changement institutionnel. Celle-ci analyse le processus de changement à partir d'une situation d'équilibre institutionnel, définie de la manière suivante : il s'agit d'une situation où, compte tenu des pouvoirs de négociations des agents, et de l'ensemble des accords contractuels préexistants, aucun agent n'a intérêt (en termes de rapport coûts/bénéfices) à consacrer des ressources à la modification de ces accords. Dans cette situation, on considère un choc, affectant soit les prix relatifs, soit les préférences, qui amène une partie d'un accord (ou les deux) à percevoir qu'ils pourraient gagner à la modification d'un contrat ou d'un accord, et donc à consacrer des ressources à sa renégociation. Or, comme on l'a vu précédemment, l'imbrication et l'interdépendance caractérisent de manière fondamentale les institutions, de sorte que toute modification du contrat ou de l'accord visé ne peut se faire sans la restructuration d'un ensemble plus large de règles ou de normes de comportements. La partie qui dispose d'un pouvoir de négociation va alors consacrer des

⁸ Cf en particulier les pages 86-87.

ressources à cette restructuration, si le rapport coûts/avantages demeure favorable. Cette activité intentionnelle des agents ou des organisations (publics ou privés), avec la médiation éventuelle des organisations intermédiaires (syndicats, organisations patronales, lobbies...), explique le changement des règles formelles. L'évolution des règles informelles est plus difficile à modéliser, du moins au niveau macro (évolution culturelle), et sort du champ de l'analyse de North. Néanmoins, au niveau micro, le rôle fondamental des contraintes informelles est de modifier, de compléter ou d'étendre les règles formelles : de ce fait, un changement des règles formelles entraînera un déséquilibre institutionnel global, nécessitant une modification des règles et accords informels.

Cette approche a deux conséquences importantes pour l'analyse du changement. Premièrement, elle conduit à considérer la dynamique des institutions comme un processus, par nature progressif : « [...] *the single most important point with institutional change (...) is that institutional change is overwhelmingly incremental* »⁹. Dans le cadre de ce processus, le changement peut prendre des formes diverses, selon la nature des institutions concernées, mais également du point de vue de la trajectoire suivie (maintien sur le sentier initial, auquel cas on rejoint les configurations et analyses présentées précédemment, ou changement de sentier).

Deuxièmement, cette théorie insiste sur le rôle des facteurs informels. Ceux-ci peuvent en effet intervenir à l'origine du changement, la notion de préférences étant comprise par North de manière très large (incluant les goûts et surtout les idées, ou l'idéologie). De plus, en cours du processus, l'évolution des règles et accords informels constitue une dimension fondamentale du changement institutionnel, qui échappe à la maximisation et au calcul explicite coûts/avantages. Cette hypothèse est la plus originale du point de vue du positionnement théorique de cet auteur. En effet, bien que la recherche de fondements microéconomiques et d'une perspective de choix individuel situe clairement la théorie du changement institutionnel de North du côté de la théorie néo-institutionnaliste, le rôle attribué aux facteurs informels et en particulier aux idées se démarque des approches standards¹⁰. On peut noter que la perspective de North se rapproche sur ce point d'autres courants de l'institutionnalisme, en science politique ou en économie. En science politique, des travaux récents (Muller, 2000) attribuent un rôle important aux facteurs cognitifs et « idéologiques »

⁹ La nature progressive du changement institutionnel n'exclut pas la possibilité de révolutions. En cas de verrouillage et d'impossibilité de changement progressif, les agents peuvent former des coalitions pour briser le blocage (par des grèves, par la violence...), conduisant à une « révolution » (c'est-à-dire du changement « discontinu »). Toutefois, même dans ce cas, il est possible que le changement effectif reste plus limité que celui des règles formelles, si les règles informelles demeurent inchangées.

¹⁰ North s'oppose en particulier aux théories du *public choice*.

dans les dynamiques des politiques publiques, au travers de la notion de « référentiel ». Le « référentiel », c'est-à-dire le cadre interprétatif qui est associé aux politiques publiques et qui les fonde, peut évoluer. Muller (*ibid*) insiste sur le rôle des forums dans la construction de nouveaux référentiels (tels que le forum des économistes, le forum de la communication politique...), dans lesquels les idées ont une place importante. Pour cet auteur, la montée en puissance d'un nouveau référentiel est un processus graduel: un référentiel s'étend parce qu'il existe une dissonance dans le rapport du sectoriel au global, parce que le monde tel qu'il est mis en forme par l'ancien référentiel n'a plus de sens. Dans cette perspective, les changements observables dans les politiques publiques sont autant imputables à la transformation du paradigme de référence en matière de politique économique, qu'aux mutations objectives du contexte économique et social de mise en œuvre des politiques nationales.

Lordon (1997) mobilise également la notion de référentiel pour analyser le changement dans les politiques économiques. Pour cet auteur, le référentiel permet de lever temporairement l'indétermination fondamentale qui marque le fonctionnement de l'économie. Mais il existe des crises : dès lors que le référentiel ne fournit plus de repères cognitifs, il s'efface, et peut être remplacé. Là encore le changement est un processus graduel, qui repose sur des phénomènes de contagion mimétique.

Les économistes conventionnalistes ont également proposé des pistes d'explication de la dynamique des politiques nationales et des cohérences institutionnelles (Bessy *et al*, 2001). Dans une perspective de comparaison internationale, ils associent les « modèles nationaux » et leur hétérogénéité à des compromis fondés sur des principes de bien commun, différenciés entre les pays. Dans ce cadre théorique, le changement naît d' « épreuves de justice », où les compromis fondés sur des principes de bien commun se modifient. Les conceptions du bien et de la justice se situent donc au cœur de leur analyse de la dynamique des politiques, ce qui conduit là encore à attribuer un rôle prépondérant à des facteurs informels. De plus, ces travaux insistent sur le fait que ces conceptions de la justice sont cristallisées dans des dispositifs socio-techniques, constitués par les acteurs, et qui jouent le rôle de dispositifs cognitifs (règles, catégories statistiques...), ce qui rejoint l'idée de complémentarité entre facteurs formels et informels.

De la même manière que dans la section 1, on doit s'interroger sur les conditions du transfert de ces mécanismes généraux aux changements observables dans le champ des politiques sociales et des politiques de l'emploi. Nos analyses précédentes nous avaient conduits à

souligner l'importance des interdépendances dans ce domaine, et leur relation avec des phénomènes de nature cognitive (représentations, savoir commun, anticipations...). Sur cette base, nous pouvons tirer deux hypothèses pour une application du schéma théorique de North aux politiques sociales en Europe.

En premier lieu, il existe différentes formes de changement innovant, mais compte tenu des interdépendances institutionnelles, certains changements d'ampleur limitée peuvent initier un processus de transformation plus fondamental. Afin de caractériser empiriquement les formes du changement, on peut articuler cette perspective théorique avec la typologie des dynamiques des politiques publiques proposée par Hall (1986). Dans le cadre d'une analyse de l'évolution des politiques économiques britanniques des années soixante-dix et quatre-vingt, cet auteur propose une distinction entre trois formes de changement, correspondant aux trois composantes fondamentales des politiques publiques (objectifs, instruments, niveau d'utilisation des instruments). Les changements de premier ordre correspondent à la seule modification du niveau d'utilisation des instruments (niveau de la dépense pour l'emploi, par exemple). Les changements de deuxième ordre sont marqués par l'introduction de nouveaux instruments de politique publique (conditionnalité des allocations chômage par exemple). Les changements de troisième ordre correspondent à un changement simultané des trois composantes des politiques publiques, objectifs, instruments et usages ou niveaux. Les changements de premier et de second ordre n'entrent pas *a priori* en contradiction avec l'hypothèse de *path dependence*, même s'ils peuvent induire à terme, par le jeu des interdépendances institutionnelles, un changement de trajectoire (cf. infra). Les changements de troisième ordre, en revanche, correspondent à de véritables changements de paradigme des politiques publiques¹¹. Le paragraphe suivant propose une analyse des réformes européennes des politiques sociales et des politiques de l'emploi correspondant à cette perspective.

Une seconde hypothèse importante tirée de l'analyse théorique de North et applicable aux politiques sociales et aux politiques de l'emploi concerne l'origine du changement. Sur cette base, on peut supposer les facteurs informels (idées, représentations, savoirs, tels qu'ils sont véhiculés par le discours sur les mesures, les indicateurs, les évaluations...) jouent un rôle important à l'égard des innovations en matière de politiques sociales et de politiques de l'emploi. Toutefois, il importe ici de préciser les mécanismes en cause : nous proposons des pistes en ce sens dans la dernière partie de cette section.

¹¹ Il ne s'agit pas nécessairement de « révolutions » au sens de North, dans la mesure où le changement conduisant à ce nouveau paradigme peut être progressif et n'implique pas de discontinuité historique.

2.2 La diversité des formes du changement : une application aux réformes européennes des années 1990

Le constat de persistance institutionnelle et de dépendance du sentier ne suffit pas à rendre compte de l'ensemble des réformes menées depuis la fin des années 80 en Europe. On peut en effet observer un certain nombre d'exemples qui contrediraient une appréhension trop statique des modèles nationaux. Il s'agit, pour l'essentiel, de réformes des modes de financement, des formes institutionnelles, et de certains principes d'intervention (« *welfare to work* » et activation des dépenses). Dans ces trois cas, les réformes constituent de réelles innovations susceptibles de modifier l'allocation des ressources, les structures de négociation/pouvoir, et d'avoir des effets de long terme sur les trajectoires nationales (changements de troisième ordre).

Du point de vue du financement, le cas de la CSG en France atteste de la possibilité d'une modification profonde des ressources de la protection sociale (Palier, Bonoli, 1999). Créée en 1990, elle visait à l'origine à financer des prestations non contributives, relevant de la solidarité nationale. Elle constituait une innovation en matière de prélèvements obligatoires en France, en termes d'assiette (quasi-totalité des revenus), de mode de prélèvement (à la source), et du fait de sa proportionnalité. On peut noter que ces caractéristiques la rapprochent des prélèvements obligatoires en vigueur en Grande-Bretagne. Enfin, il est intéressant de rappeler que le taux initial de prélèvement (1,1%) n'a cessé d'être augmenté (2,4% en 1993, puis 3,4% en 1997, et enfin 7,5% en 1998), ce qui atteste du potentiel d'influence de long terme d'une réforme initialement restreinte, mais introduisant un principe réellement innovant.

Du point de vue du fonctionnement des institutions et des modes de négociation, des réformes importantes ont été menées dans plusieurs pays. Ceci vaut en particulier dans le domaine des politiques de l'emploi, où deux tendances se dégagent en Europe (Erhel, 1998, 1999).

Une première tendance consiste en un renforcement de la coopération locale autour des politiques actives de l'emploi. En Suède, un conseil du service de l'emploi a été mis en place au niveau municipal, afin d'accroître l'implication des acteurs locaux dans la mise en oeuvre et le financement des mesures. En France, les pouvoirs publics cherchent également à favoriser la coopération entre différentes catégories d'acteurs (Service Public de l'Emploi, collectivités locales, employeurs).

Une seconde voie de réforme des institutions de la politique de l'emploi consiste en une privatisation de certains services d'aide aux chômeurs. Cette orientation a été développée au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. Dans ces deux pays, des institutions privées interviennent dans les activités de placement et de formation. Au Royaume-Uni, les Conseils Formation Entreprise (TEC) ont été institués en décembre 1988 sous la forme de sociétés locales dirigées par les employeurs : ils sont responsables de la mise en oeuvre de la formation et des aides à la création d'entreprises. Aux Pays-Bas, le service de l'emploi s'appuie partiellement sur des institutions semi-publiques de placement, comme l'agence d'interim START, qui a pour objectif prioritaire l'insertion, en tant que salariés interimaire, des chômeurs difficiles à placer.

Enfin, les réformes des modes de financement, telles que l'introduction de la CSG en France, ont des conséquences sur les processus de décision concernant la protection sociale : la fiscalisation croissante des ressources a conduit à réduire le poids des partenaires sociaux dans les négociations concernant la protection sociale, phénomène accentué par des mesures augmentant le pouvoir d'intervention de l'Etat dans la sécurité sociale (plan Juppé de 1995).

En termes de principes d'intervention, face au poids des dépenses d'indemnisation du chômage dans la plupart des pays européens, et étant donné l'existence (au moins théorique) de problèmes de désincitation à l'offre de travail du fait des politiques publiques et des systèmes de protection sociale, l'activation des dépenses est considérée par l'OCDE et par l'Union Européenne, comme une priorité depuis le début des années 1990. Il s'agit d'une part de privilégier les mesures actives de la politique de l'emploi par rapport aux mesures passives, et d'augmenter ainsi le taux d'activité des dépenses, mais également de rendre les dépenses passives, et en particulier les systèmes d'indemnisation du chômage, plus favorables à l'emploi. De nombreuses réformes ont été réalisées dans ce sens en Europe : dégressivité des allocations, possibilité de cumul partiel avec des revenus d'activité, subventions à la création d'entreprise pour les chômeurs, sanctions en cas de non respect des critères de recherche d'emploi... Plus récemment, on a assisté à une généralisation de ce type de mécanismes incitatifs à l'ensemble du système de prestations sociales et fiscales (politiques d'incitation au travail, ou *welfare to work*). Dans l'ensemble, ces réformes conduisent à privilégier l'intervention sur l'offre de travail. Parmi les exemples récents de politiques fiscales ciblées sur l'offre de travail, on peut citer le *Working Families Tax Credit* anglais (1998), ou encore

la Prime pour l'Emploi française (2001)¹². Ces mesures, qu'elles soient totalement nouvelles ou qu'elles réforment des dispositifs existants, reposent sur une conception particulière de la protection sociale –dont la fonction devient de modifier les comportements, et non plus de protéger les individus contre des risques.

Il existe ainsi des réformes innovantes en matière de protection sociale et de politiques de l'emploi, qui sont de nature à modifier progressivement, mais durablement, les trajectoires nationales. Dans les termes de la typologie retenue précédemment, il apparaît que des changements de second ordre (introduction de nouveaux instruments) peuvent générer des dynamiques institutionnelles conduisant à des changements de troisième ordre, du fait des caractéristiques d'imbrication et d'interdépendance des systèmes institutionnels dans le champ des politiques sociales et de l'emploi.

2.3 La question de l'origine du changement

En termes de politiques publiques, les conclusions fondées sur l'analyse néo-institutionnaliste présentée précédemment conduisent à souligner le rôle de l'informel dans la réforme des politiques publiques. Toutefois, ils convient de préciser d'une part la nature de ces facteurs informels, d'autre part les mécanismes par lesquels ils sont susceptibles d'initier un changement. Ces questions rejoignent des interrogations présentes dans le champ européen, au sujet des « méthodes ouvertes de coordination » mises en place successivement dans le domaine de l'emploi (stratégie européenne pour l'emploi, 1997), de l'« inclusion sociale », et des retraites. Il s'agit de méthodes nouvelles, constituant une innovation importante dans le domaine de l'harmonisation au niveau de l'UE, dont l'objectif est moins d'harmoniser les dispositifs utilisés dans les Etats membres, que les conceptions sur lesquelles ceux-ci sont fondés, mis en œuvre, et évalués. De ce fait, une des composantes fondamentales de la MOC est la définition d'indicateurs et de standards communs, ainsi que l'échange d'informations et d'expériences.

Ce processus de coordination dans le domaine de l'emploi et des politiques sociales repose sur l'idée qu'il est possible d'obtenir une convergence minimale en matière d'emploi et de protection sociale à partir de procédures de coordination non contraignantes, fondées sur l'échange d'informations et la discussion entre les pays. En conformité avec les approches néo-institutionnalistes, on peut penser que dans le cas de systèmes institutionnels complexes

¹² Cf. Erhel, Zajdela (2004)

et interdépendants, la fixation de règles contraignantes n'est pas nécessairement le meilleur moyen d'infléchir les trajectoires nationales¹³. Au contraire, les institutions peuvent jouer un rôle de filtre, et aboutir à des réponses nationales qui demeurent différenciées en fonction des caractéristiques antérieures, avec maintien de la dépendance du sentier (Hall, Soskice, 2001).

L'analyse des effets de la stratégie européenne pour l'emploi et de la méthode ouverte de coordination est délicate du point de vue méthodologique. Afin d'identifier son incidence sur les institutions nationales en l'isolant des autres composantes des politiques européennes (en particulier des règles formelles existantes en matière de politique macro-économique, création de l'Euro et Pacte de Stabilité et de Croissance), les études empiriques existantes se situent essentiellement à un niveau microéconomique. Elles cherchent à identifier les effets de la méthode ouverte de coordination sur les comportements des acteurs en charge des politiques sociales et des politiques de l'emploi. D'un point de vue méthodologique, ces travaux reposent essentiellement sur des entretiens menés auprès des acteurs nationaux en charge de la mise en œuvre de la méthode ouverte de coordination¹⁴.

Dans un travail récent (Erhel, Mandin, Palier, 2005)¹⁵, nous sommes parvenus aux résultats suivants pour le cas français.

Premièrement, il ne semble pas y avoir d'influence directe (au sens d'un processus de diffusion par le haut) de la stratégie européenne pour l'emploi sur les réformes françaises des politiques de l'emploi, celles-ci étant en général antérieures à la définition et à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Les acteurs interviewés citent en ce sens l'exemple des baisses de charges, qui apparaissent dès la fin des années 70 dans le cadre des Pactes pour l'emploi, avant de connaître une logique de généralisation dès le début des années 90, ou encore la création du RMI en 1988. Au-delà de cet effet d'antériorité et de décalage temporel, la plupart des personnes enquêtées mentionnent également un problème d'opportunité politique : il serait selon eux préférable de ne pas mentionner une référence

¹³ Ceci rejoint les conclusions que Bessy et Brousseau (1997) obtiennent à partir d'une perspective néo-institutionnaliste, dans le domaine de l'économie du brevet : leur article montre les limites de l'intervention sur la règle de droit, et l'importance des systèmes institutionnels supportant les règles (y compris les procédures informelles).

¹⁴ Pour la France, il s'agit des travaux de Barbier et Sylla (2001, 2004), Coron et Palier (2002), Erhel, Mandin et Palier (2005), Raveaud (2001). Une perspective comparative des cas nationaux est donnée dans Pochet et Zeitlin (2005).

¹⁵ Entretiens réalisés en 2003/2004, auprès de 12 personnes impliquées dans la mise en œuvre en France de la MOC « Inclusion sociale », au sein des institutions suivantes : DGEFP, Délégation aux affaires européennes et internationales, DREES, Direction de la Sécurité Sociale, DGAS, cabinet du Ministre des Affaires Sociales et de la Solidarité, représentation française auprès de l'UE. Ces entretiens étaient centrés sur la participation des institutions françaises à la MOC, et sur ses conséquences pour les politiques françaises. Ils complétaient (en étendant aux retraites et à l'inclusion sociale) actualisaient ceux réalisés par Coron et Palier.

européenne pour qu'une réforme aboutisse¹⁶. Ainsi le débat sur les retraites aurait-il été volontairement circonscrit au cadre national, alors même que le processus de coordination européen débutait dans ce domaine.

Cependant, et c'est le deuxième résultat de notre étude¹⁷, si l'effet de la coordination nationale ne semble pas être direct, cela ne signifie pas qu'il soit nul. Tout d'abord, les personnes interviewées mentionnent le plus souvent un effet d'« apprentissage », ou d'harmonisation cognitive lié à la MOC et aux échanges portant sur les expériences nationales, les meilleures pratiques¹⁸... De plus, les entretiens mettent également en évidence une utilisation stratégique des outils fournis par la MOC (indicateurs, lignes directrices, modèles, arguments) : ceux-ci constituent des ressources pour les acteurs nationaux, qu'ils utilisent dans le processus de définition des politiques. La coordination européenne aurait dans cette perspective un « effet de levier » (Coron, Palier, 2002) sur les politiques nationales, qui transite par quatre canaux. Tout d'abord, la rédaction des Plans d'Action Nationaux a permis une rationalisation des politiques existantes et de leurs justifications. De plus, ce processus a conduit à une amélioration de la coordination au sein de l'administration, au niveau horizontal (entre les Ministères), et vertical (entre le niveau national et les échelons locaux ou régionaux) : en ce sens, la MOC semble désormais constituer un outil de gestion interne à l'administration de l'emploi¹⁹. La question de la décentralisation et de ses enjeux en termes d'information est récurrente dans nos entretiens. Par ailleurs, la stratégie européenne pour l'emploi donne une référence nouvelle, et permet aux acteurs de légitimer leurs positions, et le cas échéant de

¹⁶ « (...) il y a une volonté politique de droite comme de gauche de ne pas faire de lien entre les impulsions européennes et la politique nationale. En France, cela apparaît moins porteur que les dossiers purement nationaux » (entretien DAEI, 02-01-2004).

[à propos de la réforme des retraites] « L'argument européen est difficile, variable selon les sujets. Pour l'opinion publique, cela signifie : ils utilisent l'Europe pour nous imposer les fonds de pension (...) C'était une démarche pédagogique, il ne fallait pas dire : on est obligé de réformer à cause de Bruxelles. Nous posons nous-mêmes notre diagnostic et nos conclusions. » (entretien, cabinet Fillon, 13-01-2004).

¹⁷ Sur ce point, elle rejoint d'autres travaux empiriques du même type (Barbier, Sylla, 2001, 2004).

¹⁸ « La valeur ajoutée de la méthode ouverte de coordination, c'est le benchmarking, l'échange de bonnes pratiques. [C'] est un vecteur d'harmonisation cognitive » (entretien DAEI, 02-01-2004).

« nos collègues (...) ont plus conscience de ce qui se fait dans les autres pays, c'est plus important désormais (...) Telle expérience, les hollandais l'ont faite, ça n'a pas marché, il y a un intérêt pour l'Italie. Peu à peu s'instaure une culture plus large (...) » (entretien DSS, 13-01-04)

¹⁹ « Le PNAI est un moyen de mettre en œuvre la politique française de lutte contre l'exclusion. On insiste sur le fait que le socle de référence reste la loi de 98, mais les PNAI permettent la mise en œuvre (...). » (entretien DGAS, 23-12-2003)

« La méthode ouverte de coordination inclusion se révèle un instrument intéressant parce qu'elle nous permet d'observer comment agissent les pays à structure fédérale, même si à l'origine ce n'était pas un élément pris en compte par les concepteurs de la méthode ouverte de coordination. Notre objectif le plus récent est lié à notre décentralisation. L'idée est que l'Etat n'est pas l'acteur principal mais un support œcuménique pour le lien entre les différents partenaires. La méthode ouverte de coordination nous aidera à mettre en œuvre ce type de démarche au niveau national. en ce sens, il y a une percolation entre le niveau national et le niveau européen. » (entretien DGAS, 06-01-2004)

servir leurs intérêts dans le débat national²⁰. Enfin, les acteurs s'accordent sur l'idée que la SEE avait conduit à un accroissement de l'implication des partenaires sociaux dans la définition des orientations des politiques de l'emploi²¹.

Pour toutes ces raisons, la méthode ouverte de coordination constitue plus qu'un outil politique virtuel, et participe aux facteurs de changement institutionnel. Par rapport à notre interrogation plus générale sur les sources du changement, ces résultats empiriques confirment l'hypothèse selon laquelle les « idées » sont un facteur de la dynamique des institutions et des politiques, tout en précisant les mécanismes correspondants : ils transitent par les comportements des acteurs dans le jeu national, pour qui ces idées et leurs mises en forme (indicateurs en particulier, objectifs,...) constituent des ressources.

Cependant, le fait qu'il existe des changements innovants, et que ces changements soient influencés par la MOC, ne signifie pas que l'on aboutisse par ce biais à une convergence « substantive » entre les modèles nationaux européens. Les facteurs d'influence supranationaux, y compris cognitifs, sont nombreux (incluant les dimensions macroéconomiques de la politique européenne, mais également les analyses et recommandations des experts internationaux, tels que l'OCDE), et leur mobilisation n'est pas uniforme dans les pays membres de l'UE. Les travaux comparatifs sur la MOC soulignent ainsi des différences dans le recours à la SEE, par exemple en ce qui concerne l'implication des partenaires sociaux. De ce point de vue, on peut penser avec Théret (2002)²², qu'il est difficile d'obtenir une coordination et une convergence effectives (notamment en matière de pauvreté et d'exclusion) par la seule coordination des indicateurs et des objectifs, sans mécanismes de redistribution et sans un accroissement significatif du budget européen : en ce sens, le débat sur les effets du processus de Luxembourg reste ouvert.

²⁰ Voir l'exemple du PARE pour lequel le MEDEF s'est servi de la référence aux objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi (Coron, Palier, 2002). Plus récemment, les réformes des politiques de l'emploi afin de favoriser l'activité des seniors ont également été nourries par la référence à l'objectif européen de taux d'emploi : « La définition d'un objectif de taux d'emploi a été faite au niveau de l'UE, il y a une inscription de l'action française dans les objectifs communautaires. Ce sujet a été bien porté par l'UE, cela a permis de faire émerger le sujet sur l'agenda politique. Même si c'était une nécessité interne. » (entretien DGEFP, 16-07-2003).

²¹ Cette idée est confirmée par les travaux réalisés par l'IRES (Lefresne, 2004).

²² Il aboutit à cette conclusion sur la base d'études comparatives et historiques.

Conclusion

Les apports de la théorie néo-institutionnelle du changement de North à l'analyse des dynamiques des politiques sociales et des politiques de l'emploi sont principalement de deux ordres : elle confère des mécanismes explicatifs à la persistance des modèles nationaux, et donne un contenu théorique à la notion de dépendance du sentier ; elle ouvre sur une conceptualisation plus générale du changement institutionnel, incluant le rôle des facteurs informels et en particulier cognitifs. Toutefois, elle demeure très imprécise sur ce point : notre travail sur la méthode ouverte de coordination souligne la nécessité de compléter ce cadre d'analyse par une conception stratégique du rôle des acteurs dans le processus.

Cependant, en dépit de ces imprécisions, l'importance accordée aux idées dans l'explication des dynamiques institutionnelles conduit à des rapprochements avec d'autres travaux institutionnalistes, et ouvre sur la frontière entre l'économie des institutions et la science politique²³.

D'un point de vue empirique, ce détour par la théorie institutionnelle souligne l'existence de plusieurs formes de changement, qui peuvent coexister : au terme de cette analyse, il ne nous semble donc pas contradictoire de souligner la propriété de persistance des modèles nationaux, tout en ouvrant sur la possibilité d'innovations dans les politiques publiques, s'écartant du modèle initial.

²³ Cf. par exemple Pierson (2000).

Bibliographie

- ARTHUR B. (1989), "Competing Technologies, Increasing Returns and Lock-in by Small Historical Events", *The Economic Journal*, march, n°99, pp 116-131.
- ARTHUR B. (1994), *Increasing Returns and Path Dependence in The Economy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- BARBIER J-C., GAUTIE J. (1998), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, PUF.
- BARBIER J-C., LUDWIG-MAYERHOFER W. (2004), « The Many Worlds of Activation », *European Societies*, vol 6, n°4, 2004.
- BARBIER J. C., SYLLA N.S. (2001), *Stratégie Européenne pour l'Emploi : les représentations des acteurs en France*, rapport pour la DARES, 2001.
- BARBIER J. C., SYLLA N.S. (2004), *La stratégie européenne pour l'emploi : genèse, coordination communautaire et diversité nationale*, Rapport de recherche pour la DARES (Ministère du Travail), janvier 2004.
- BESSY C., BROUSSEAU E. (1997), « Brevet, protection et diffusion des connaissances : une relecture néo-institutionnelle des propriétés de la règle de droit », *Revue d'Economie Industrielle*, 1997, n° 70.
- BESSY C., EYMARD-DUVERNAY F., DE LARQUIER G., MARCHAL E. (dir.) : *Des marchés du travail équitables ? Approche comparative France/ Royaume-Uni*, Peter Lang, Bruxelles, 2001.
- BOYER R. (1986), *La flexibilité du travail en Europe*.
- BARBIER J-C., SYLLA N.S. (2001), *Stratégie Européenne pour l'Emploi : les représentations des acteurs en France*, rapport pour la DARES.
- CADIOU L, GUICHARD S., MAUREL M. (2000), « Disparités institutionnelles et flexibilité des marchés du travail dans l'UE », *Economie et Statistique*, n° 332-333.
- CALMFORS L., DRIFFILL J. (1988): « Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance », *Economic Policy*, n°6.
- CHARPIN J-M. (1999), *L'avenir de nos retraites*, Paris, La Documentation Française.
- DAVID P. (1985), "Clio and the Economics of QWERTY", *American Economic Review* 75 (May) : 332-7
- CORON G. et PALIER B. (2002), « Changes in the Means of Financing Social Expenditure in France since 1945 », in C. De la Porte et P. Pochet (ed), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Peter Lang, pp.97-136.
- ERHEL C. (1998), *L'évaluation des politiques actives de l'emploi : une perspective européenne*, Thèse, Université Paris I
- ERHEL C. (1999), "Systèmes institutionnels et financement de la politique de l'emploi en France et en Suède (1973-1996) : une approche comparative", *Travail et Emploi*, juin 1999.
- ERHEL C., PALIER B. (2003), « Les dynamiques de l'Europe sociale et Europe de l'emploi à l'heure de la « Méthode Ouverte de Coordination » : persistances et convergences », communication aux XXIIIèmes Journées de l'A.E.S., Grenoble, 11-12 septembre 2003.
- ERHEL C., MANDIN C., PALIER B. (2005), « The Leverage Effect : the Open Method of Coordination in France », chapter 8, in P. Pochet et J. Zeitlin (dir), *The Open Method of Coordination in Action : The European Employment and Social Inclusion Strategies*, PIE-Peter Lang, Brussels, 2005.
- ERHEL C., ZAJDELA H. (2004), "The Dynamics of Social and Labour Market Policies in France and UK: towards convergence?", *Journal of European Social Policy*, n°14.1, février 2004.
- ESPING ANDERSEN G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.

- HALL P. (1986), *Governing the Economy*, New York, Oxford University Press.
- HALL P. (1993), "Policy Paradigm, Social Learning and the State, the Case of Economic Policy in Britain", *Comparative Politics*, avril, pp 275-296.
- HALL P., SOSKICE D. (2001) (eds), *Varieties of Capitalism, The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.
- LAYARD R., NICKELL S., JACKMAN R. (1991), *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, 561 p.
- LEFRESNE F. (2004), intervention à l'atelier « Débats et enjeux nationaux : questions soulevées par les acteurs en France », conférence « Stratégie européenne pour l'emploi : débats et institutionnalisation », Observatoire Social Européen, Bruxelles, 30-31 août 2004
- L'HORTY Y., RUGANI C. (2000), "Performances macro-économiques et structures sociales européennes", *Economie et Statistique*, n° 332-333.
- LORDON F. (1997), *Les quadratures de la politique économique*, Albin Michel.
- MANDIN, L., PALIER, B., (2004), "L'Europe et les politiques sociales : Vers une harmonisation cognitive des réponses nationales", in Lequesne C., Surel Y. (eds.) *L'intégration européenne : entre dynamique institutionnelle et recomposition de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po.
- MIRE (1995, 1996, 1997, 1999), *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe (vols 1, 2, 3,4)*, Paris.
- NORTH D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge : Cambridge University Press
- OCDE (2000), "Les politiques de valorisation du travail", *Revue Economique de l'OCDE*, n°31, 2000/11.
- PALIER B. (2000), « Les différents modèles de protection sociale et leur impact sur les réformes nationales », in *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, Paris, DREES-MIRE, pp 33-46.
- PALIER B., BONOLI G. (1999), "Phénomènes de *Path Dependence* et réformes des systèmes de protection sociale", *Revue Française de Science Politique*, vol 49, n°3, juin 1999, p 399-420.
- PIERSON P. (2000), « Increasing returns, *Path Dependence*, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, vol 94, n°2, juin, pp 251-267.
- Pochet P., Zeitlin J. (eds) (2005), *The Open Method of Coordination in Action*, Peter Lang.
- RAVEAUD G. (2001), *La dimension européenne des politiques d'emploi françaises : une analyse de la participation des partenaires sociaux à l'élaboration du PNAE 2001*, Etude pour la DGEFP.
- SCHMID G., REISSERT B., BRUCHE G. (1992), *Unemployment Insurance and Active Labour Market Policy : An International Comparison of Financing Systems*, Wayne State University Press, Detroit, 314 p.
- THERET B. (1997), « Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation : fondements pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale », *l'Année de la Régulation*, vol 1, pp 163-228.
- THERET B. (2002), *Protection sociale et fédéralisme*, PUM, Peter Lang.